Algemene Bestuursdienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

AM-onderzoek bij NS

Rapportage aan opdrachtgevers over de toets op het AM-onderzoek bij NS



1. De opdracht

a. Op 6 augustus heb ik van de Minister van Financiën en de Raad van Commissarissen van de N.V. Nederlandse Spoorwegen de opdracht gekregen om een toets uit te voeren op het onderzoek van Alvarez & Marsal naar de werking van interne procedures, risicobeheersing en compliance bij NS, in het onderzoek aangeduid als het systeem van *Governance, Risk* en *Compliance* (hierna afgekort als GRC).

b. Mijn opdracht bestaat uit drie elementen:
   - Een verificatie van de diepgang en grondigheid van het onderzoek van Alvarez & Marsal: 'NS weerbaar naar de toekomst';
   - Een beoordeling of de bevindingen en aanbevelingen logisch en objectief volgen uit de via het onderzoek verzamelde feiten;
   - Een bestuurlijke beoordeling van de praktische toepasbaarheid van de bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek.

c. Ik wil de Minister en de Raad van Commissarissen van NS bedanken voor hun vertrouwen in mij als verificator van het onderzoek van Alvarez & Marsal (AM).

d. Ik wil verder het team van AM bedanken voor de plezierige en open samenwerking in de afgelopen maanden en met name Michel Grummel RA, managing director van AM, die projectleider was voor deze opdracht.

e. Ik verklaar voorts dat ik mij in mijn oordeelsvorming over de opdrachtvragen alleen heb laten leiden door de inzichten die ikzelf op basis van het onderzoek heb verworven.

f. Deze rapportage is als volgt ingedeeld. In paragraaf 2 beschrijf ik de werkwijze die ik heb gevolgd bij de uitvoering van mijn opdracht. In paragraaf 3 geef ik mijn oordeel over de drie elementen van de taakopdracht. Ik sluit af met enkele slotopmerkingen.

2. De werkwijze

a. Het werk van verificator kan op twee manieren worden uitgevoerd. In de eerste benadering ontvangt de externe verificator het rapport ter beoordeling *na* afronding door de onderzoekers. Voordeel van deze aanpak is dat het rapport volledig onbevangen wordt gelezen. Nadeel ervan is dat met eventuele kritiekpunten niet zoveel kan worden gedaan omdat het onderzoek vaak al is afgerond, dan wel dat aanpassing tot aanzienlijke vertraging leidt. Op verzoek van de beide opdrachtgevers is in dit onderzoek voor een benadering gekozen die de verificator in staat stelt *tijdens* het onderzoek zoveel mogelijk mee te kijken en daardoor *en route* al opmerkingen kan maken die in het onderzoek nog meegenomen kunnen worden.

b. Deze aanpak impliceert dat er sinds half augustus bijna wekelijks contact is geweest met AM over de voortgang van het onderzoek. Ik heb alle documenten bestudeerd die AM in het kader van dit onderzoek heeft opgesteld en ik heb met de projectleider frequent gesproken over de voortgang van het onderzoek, met name over de punten die nog verder uitgezocht moesten worden. Dit maakte het ook mogelijk om de opdrachtgevers geregeld te informeren over de stand van zaken.

3. Het oordeel

a. Het eerste element van de opdracht is om de diepgang en grondigheid van het onderzoek te beoordelen. Naar mijn oordeel heeft AM het onderzoek met de vereiste diepgang en grondigheid uitgevoerd. Ik baseer dit oordeel op de volgende argumenten:
   - Voor dit onderzoek heeft AM vier deelonderzoeken uitgevoerd:
     1. Er zijn in totaal 2400 documenten bestudeerd die betrekking hebben op het GRC-systeem van NS.
     2. Er zijn 160 interviews afgenomen van gemiddeld circa 1,5 uur in alle lagen en delen van de NS-organisatie die in totaal 33 duizend medewerkers telt om meer te weten te komen over de werking van het GRC-systeem bij NS in de praktijk van alledag.
     3. Er is op basis van een representatieve steekproef bij 4100 medewerkers van NS een enquête uitgezet met 80 vragen die alle aspecten van GRC afdekten. De respons van 1350 medewerkers (in vakantietijd) is ruim voldoende om betrouwbare uitspraken te kunnen doen voor de gehele NS-organisatie.
     4. De notulen van de RvB/Exco-vergaderingen zijn bestudeerd van de afgelopen drie jaren om te beoordelen hoe met GRC is omgegaan door RvB en Exco.
     5. Tot slot zijn de onderzoeken van Hacket (2012) en Oliver Wyman (2014) over het systeem van risicobeheersing van NS bestudeerd.
   - Voorts is bij NS per 25 augustus 2015 een meldpunt ingericht om medewerkers in het kader van dit onderzoek in de gelegenheid te stellen melding te maken van onregelmatigheden en van niet-integer gedrag.
   - Op basis van deze onderzoeksactiviteiten is het naar mijn oordeel mogelijk om tot evenwichtige en empirisch gefundeerde uitspraken te komen over de opzet en werking van het governance-systeem en het systeem van risicobeheersing bij NS als ook over de mate van compliance.
   - Het onderzoek van AM heeft dus voldoende diepgang en is grondig uitgevoerd.

b. Het tweede element betreft een beoordeling of de bevindingen en aanbevelingen van AM logisch en objectief volgen uit het verrichte onderzoek. Mijn conclusie is dat dit inderdaad het geval is. Wat is de onderbouwing van die conclusie?
   - De kernbevinding van het AM-onderzoek is dat het GRC-*framework* van NS op dit moment niet zodanig is ingericht en werkt dat –zoals het in de taakopdracht staat- 'onregelmatigheden en niet-integer gedrag zoveel mogelijk worden voorkomen en anderzijds goed gedrag zoveel mogelijk wordt bevorderd'. Daarnaast zijn er aanbevelingen op een achttal specifieke thema's: audit, het biedingsproces (bij concessies), vertrouwelijke informatie, inkoop, human resource management, screening, vastgoed en privacy.
   - Hoe heeft AM de hoofdconclusie bereikt? Een goed werkend GRC-systeem vraagt om heldere regels en procedures op het terrein van integriteit (bijvoorbeeld: gedragscode, klokkenluiders, fraudebeleid, etc); de juiste 'tone at the top' met de juiste voorbeeldfunctie vanuit de top; een helder risicomanagement op dit terrein met heldere kpi's en reguliere monitoring en waar nodig bijsturing door RvB/Exco.
   - Het AM-onderzoek laat zien dat er op veel terreinen met integriteitsaspecten geen eenduidige regels zijn; dat er op het hoogste niveau nauwelijks over wordt gesproken; dat er geen kpi's zijn gedefinieerd op dit terrein; dat integriteit niet als strategisch risico werd gezien en dat er geen monitoring plaats vindt. In deze situatie is pas verandering gekomen nadat de Qbuzz-affaire aan het licht was gekomen in het voorjaar. Als gevolg hiervan heeft NS ook geen goed zicht op de mate van compliance.
   - De conclusie luidt dus dat GRC als systeem op dit moment in alle opzichten tekort schiet.
   - Ook voor de acht specifieke thema's worden op dezelfde empirische wijze van analyseren grotere of kleinere tekortkomingen vastgesteld.

c. Het derde element betreft de praktische toepasbaarheid van de aanbevelingen van het onderzoek.
   - De aanbevelingen vallen in twee delen uiteen. Aanbevelingen over de hoofdpunten van het onderzoek: Governance, Risk en Compliance en een groot aantal aanbevelingen die volgen uit de gedetailleerde analyse van specifieke onderwerpen waar GRC een belangrijke rol speelt.
   - De beoordelingen van de opzet en werking van GRC op deze terreinen leiden voor elk van deze thema's tot de identificatie van heldere verbeterpunten en praktisch uitvoerbare aanbevelingen.
   - Voorbeelden daarvan zijn het bouwen van *Chinese walls* om tijdens biedingen onrechtmatige deling van informatie tussen het biedingsteam en andere medewerkers te voorkomen; invoering van een integraal screeningsbeleid om te borgen dat iedereen die gescreend moet worden ook daadwerkelijk gescreend wordt; strikte naleving van het inhuurbeleid voor externe medewerkers en introductie van een *Gifts & Hospitality* register.
   - Ook de adviezen op de hoofdthema's zijn praktisch uitvoerbaar. In het rapport is op de pagina's 7-8 kort aangegeven hoe uitvoering van de aanbevelingen tot verbeteringen en tot meer beheersing van integriteitsrisico's gaat leiden.
   - Mijn conclusie is dat het onderzoek tot aanbevelingen leidt die door NS praktisch uitvoerbaar zijn.

d. Samenvattend is mijn conclusie dat het onderzoek van AM op de drie toetspunten aan de maat is. Het onderzoek heeft voldoende diepgang, is grondig uitgevoerd, leidt tot logische conclusies en daarop gebaseerde praktisch uitvoerbare aanbevelingen, die door NS in een SMART geformuleerd verbeterplan nader kunnen worden uitgewerkt.

4. Slotopmerkingen

a. Gegeven de aanleiding van het onderzoek is het vanzelfsprekend dat het hoofdaccent in dit onderzoek op integriteitsrisico’s lag. De bevinding dat het risicomanagement bij NS nog onvoldoende is, heeft vanzelfsprekend een veel bredere betekenis voor de NS-organisatie. In het licht van de operationele, financiële, strategische en Europese uitdagingen waar NS de komende jaren voor staat, is het van groot belang dat NS het risicomanagement in de hele organisatie op korte termijn op orde brengt.

b. In het verlengde hiervan benadruk ik ook de aanbeveling van AM om de bestuurlijke afstand die RvB/Exco tot nu toe bewaart ten opzichte van Abellio te heroverwegen. Volgend jaar maakt Abellio qua omzet circa de helft van de NS Groep uit. De agenda en de besprekingen van de RvB/Exco-vergaderingen zouden dit beter moeten weerspiegelen.

c. Dit onderzoek is ingesteld naar aanleiding van de Qbuzz-affaire in het voorjaar van 2015. Naar aanleiding van die zaak willen de Minister van Financiën en de RvC van NS graag weten of er een gerede kans is op meer Qbuzz-achtige affaires dan wel dat door goed bestuur en goede risicobeheersing integriteitsrisico’s door RvB/Exco van NS zo goed mogelijk worden beheerst.
   - Zoals hiervoor aangegeven luidt de hoofdconclusie van het AM-onderzoek dat het GRC-systeem bij NS op dit moment qua opzet en werking niet zodanig functioneert dat onregelmatigheden en niet-integer gedrag zoveel mogelijk worden voorkomen.
   - NS loopt daarmee meer risico’s op dit vlak dan van een onderneming die voor 100% in bezit is van de staat, verwacht en geëist mag worden. Zonder dat we dat risico overigens precies kunnen kwantificeren.
   - Hieruit volgt niet zonder meer dat het risico op meer Qbuzz-achtige affaires heel groot is. In de eerste plaats blijkt dit niet uit de andere onderzoeken die recent zijn ingesteld, zoals van Jones Day en daaronder liggende rapporten van Jones Day, Houthoff, Bird & Bird en Osborne Clarke. In de tweede plaats hebben het speciaal voor dit onderzoek ingerichte meldpunt en de interviews geen aanwijzing opgeleverd voor vergelijkbare onregelmatigheden elders bij NS. Verder laat de enquête een open werkcultuur zien waarin men elkaar durft aan te spreken op ongewenst gedrag. En *last but not least* hebben in de interviews medewerkers aangegeven dat zij ondanks onheldere of verouderde regels en onduidelijkheid bij wie zij terecht kunnen over onregelmatigheden hun eigen morele kompas volgen en blijkt uit de enquête een open werkcultuur.

d. Verbetering van het GRC-systeem is een uitdaging voor NS. NS staat echter zoals hiervoor aangegeven voor meer uitdagingen: operationele, financiële, strategische en Europese uitdagingen. Hoe verhoudt de GRC-uitdaging zich tot andere uitdagingen? Zonder te beschikken over grote inhoudelijke expertise op die andere terreinen, ben ik van mening dat verbetering van GRC bij NS, mits goed aangestuurd vanuit de RvB/Exco en met name door de nieuwe bestuurder een redelijk te overziene opgave zal zijn. Wat er moet gebeuren en hoe het moet gebeuren, is immers duidelijk. Bovendien is er bij NS bereidheid om het beeld van NS als integere organisatie zo snel mogelijk te herstellen.

André de Jong
ABDTOPConsult

8 januari 2016

Dit is een uitgave van:

ABDTOPConsult
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

abdtc@minbzk.nl
www.algemenebestuursdienst.nl